Erfgoedinspectie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Onvoltooid digitaal

De kwaliteit van de digitale archieven bij de organisaties van de Rijksoverheid



Onvoltooid digitaal

De kwaliteit van de digitale archieven bij de organisaties van de Rijksoverheid

Inhoudsopgave

Inleiding

De Erfgoedinspectie voert een meerjarig inspectieprogramma uit naar het thema duurzame toegankelijkheid van informatie in een digitale omgeving. Aanleiding voor dit programma is de transitie naar een volledig digitaal werkende overheid en de daarmee samenhangende risico's voor de duurzame toegankelijkheid, de vindbaarheid en het behoud van de digitale informatie. Doel van het programma is de archiefvormende organisaties binnen het Rijk en beleidsmakers ervan te doordringen dat er al tijdens deze overgang naar digitaal werken maatregelen getroffen moeten worden om de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie zeker te stellen.

Dit rapport is het derde in een reeks over de duurzame toegankelijkheid van de digitale archieven bij de zorgdragers[1] van het Rijk. De focus in het rapport ligt op de maatregelen die de zorgdragers en de verantwoordelijke ministers van OCW en voor WenR nemen en genomen hebben om grip te houden op de omvang en kwaliteit van de digitale archieven. Dit digitale archief moet conform de Archiefwet 1995 'in goede, geordende en toegankelijke staat' gebracht en gehouden worden.[2]

Precies tien jaar geleden wees de Rijksarchiefinspectie[3] in het rapport *Een dementerende overheid*? op het risico van het verloren gaan van overheidsinformatie als gevolg van digitalisering. Dit was in een situatie dat er al wel deels digitaal werd gewerkt, maar nauwelijks digitaal gearchiveerd. Sindsdien is er veel veranderd; nu gaat het over digitale dienstverlening, volledig digitaal werken en digitaal archiveren. Het risico dat digitaal archief en daarmee belangrijke informatie verloren raakt, bestaat echter nog steeds.

Een van de doelstellingen van het digitaal werken is 'geen aanwas meer van papieren archieven'. Dit impliceert dat er digitaal gearchiveerd wordt en dus ook dat er over enige tijd geen papieren archief meer is als 'back-up'. De keten van digitaal archiveren, vanaf de creatie van een digitaal archiefstuk tot en met de overbrenging van blijvend te bewaren digitaal archief naar een archiefbewaarplaats zal dan goed ingeregeld moeten zijn. Hier ligt een grote uitdaging voor de zorgdragers en de verantwoordelijke ministers OCW en WenR.

1 Archiefwettelijke term, degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden.
2 Archiefwet 1995, artikel 3.
3 Later opgegaan in de Erfgoedinspectie.

Het belang van het goed bewaren (en op tijd vernietigen) van digitale archieven is groot. Het gaat tenslotte om informatie die voor een ieder op een bepaald moment van belang kan zijn; over beleidsarchieven van de ministeries, de dossiers van de rechtspraak, gegevens in basisregistraties, dataverzamelingen van organisaties als het Kadaster en het Centraal Bureau voor de Statistiek, en persoonsgerichte TBS- en jeugdzorgdossiers.

In volgende rapporten van de Erfgoedinspectie zal de focus achtereenvolgens liggen op het archiveren van de websites van de zorgdragers, op open data, hergebruik van informatie en openbaarheid en archivering in digitale ketens en basisadministraties.

1

Algemeen beeld

Overheidsinformatie moet toegankelijk en vindbaar zijn en het moet zeker zijn dat de informatie authentiek, volledig en juist is. Met andere woorden, digitale informatie moet goed en duurzaam toegankelijk worden gearchiveerd. Dit digitaal duurzaam archiveren blijkt een taai vraagstuk. Er wordt al jaren aan gewerkt, zowel door de zorgdragers als in programma's onder auspiciën van de verantwoordelijke ministeries van OCW en BZK. Het Kabinet heeft als doelstellingen geformuleerd dat de departementen vanaf 2015 geheel digitaal zullen werken en dat in 2017 de gehele overheid digitaal toegankelijk zal zijn. Ook de duurzame digitale toegankelijkheid van de overheidsinformatie moet dan op orde zijn. Toch voldoet de kwaliteit van de digitale archieven bij de meeste organisaties van het Rijk nog niet aan de in de archiefwet- en regelgeving vastgelegde regels en normen.

De zorgdragers blijven, in z'n algemeenheid gesproken, achter bij het op orde brengen en houden van hun digitale archieven. De symptomen hiervan zijn bekend; digitale systemen zijn niet ingericht voor duurzame bewaring, er is vaak sprake van hybride archivering, deels digitaal en deels nog in papieren dossiers, en zorgdragers hebben onvoldoende overzicht van de digitale informatie en van de systemen waarin zich digitale archiefbescheiden bevinden. Hierdoor worden op een deel van de digitale archiefbescheiden de archiefwettelijke bepalingen niet toegepast.

Hetzelfde geldt voor de digitale informatie op centrale schijven en in de emailomgeving en voor data in registratiesystemen. De Archiefwet is echter duidelijk, alle informatie die door een overheidsorgaan is ontvangen of opgemaakt en bestemd is daaronder te berusten, is te beschouwen als archiefbescheiden.

Er bestaan tal van regels en normen voor het digitale archiefbeheer die de zorgdrager in principe voldoende houvast moeten kunnen bieden. Om te beginnen zijn er in de Archiefregeling gedetailleerde regels voor het digitaal archiveren vastgelegd, met ruimschoots verwijzingen naar normen waar het digitale archief aan moet voldoen.
Er is één probleem, de regeling is alleen van toepassing op blijvend te bewaren digitale archiefbescheiden en dus op een beperkt deel van de digitale archieven van een zorgdrager. Voor de archieven die na een bepaalde periode vernietigd moeten worden zijn er geen vastgelegde regels voor de duurzame bewaring.

In ontwikkeling zijn onder andere een normenkader voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie en een katern digitale duurzaamheid als toekomstig onderdeel van de NORA (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur). Ook is er onlangs een op de digitale omgeving toegesneden methode voor waardering en selectie aan de departementen ter beschikking gesteld. Toepassing door de zorgdrager van deze instrumenten kan in de toekomst tot digitaal duurzame archieven leiden. Punten van zorg hierbij zijn de onderlinge samenhang, de positie (van deze instrumenten) ten opzichte van de Archiefwet en de Archiefregeling, de acceptatie door de zorgdrager, de doorlooptijd van implementatie en de al dan niet vrijblijvendheid bij de invoering.

In principe zijn de verantwoordelijkheden voor het digitale archief van de overheid helder geregeld. Op grond van de Archiefwet 1995 draagt de zorgdrager, de facto het bestuur van de organisatie waar het archief wordt gevormd, de verantwoordelijkheid voor het 'eigen' digitale archief en heeft de minister van OCW verantwoordelijkheid voor het archiefbestel en de overgebrachte archieven van de Rijksoverheid. Daarnaast heeft de minister voor WenR verantwoordelijkheid voor de rijksbrede coördinatie op het gebied van de informatievoorziening. In de praktijk is niet altijd duidelijk wat de zorgdrager zelf moet doen en wat er verwacht kan worden aan centraal aangeboden voorzieningen en of instrumenten. Een voorbeeld hiervan is de generieke voorziening voor het duurzaam beheren van digitaal archief, waarbij het *e-Depot* van het Nationaal Archief gebruikt wordt voor het duurzaam beheren van de digitale archieven van de zorgdragers. De oorspronkelijke doelstelling was het realiseren van digitale duurzaamheid bij het Rijk, met andere woorden een voorziening waar alle zorgdragers van de Rijksoverheid op kunnen aansluiten inclusief de zelfstandige bestuursorganen. De ontwikkeling hiervan, in het project DWR-Archief, gaat trager dan voorzien en is teruggebracht tot een generieke voorziening waar de departementen op kunnen aansluiten en waar alleen afgesloten digitale dossiers in beheer kunnen worden gegeven.

In het verlengde hiervan is ook de toekomstige overbrenging van digitaal archief met 'eeuwigheidswaarde' van belang. Over niet al te lange termijn moet het mogelijk zijn dat zorgdragers digitaal archief kunnen overbrengen naar het *e-Depot*. Het is niet duidelijk aan welke voorwaarden de zorgdragers hierbij moeten voldoen, met als gevolg dat zij bij het inrichten van hun systemen onvoldoende rekening kunnen houden met deze toekomstige overbrenging. In de digitale wereld is het overigens niet noodzakelijk om digitaal archief fysiek naar het digitaal depot van het Nationaal Archief te verplaatsen. Een overheidsorganisatie kan zelf over voorzieningen beschikken die aan de eisen van een digitaal depot voldoen. Op termijn kunnen de digitale depots van zorgdragers dan onderdeel gaan uitmaken van een virtueel 'gedistribueerd' digitaal depot. Verder onderzoek naar de mogelijkheden van een dergelijk digitaal depot is noodzakelijk.

Het digitale archief heeft nog altijd een enigszins aparte positie. Bij de zorgdrager staat het digitale archief, net als in het papieren tijdperk, vaak los van de informatiehuishouding en het primaire proces. Mede daardoor is de sturing op het digitale archief doorgaans te laag in de organisatie belegd en niet geïntegreerd in de informatiearchitectuur en de visie op de digitale informatiehuishouding. De sturing op het goed en duurzaam digitaal archiveren vanuit de Rijksoverheid is gefragmenteerd. De vele programma's die er lopen op het gebied van digitalisering van de werkprocessen, digitale dienstverlening en digitaal archiveren hebben weinig onderlinge samenhang. Dit rapport gaat daar uitgebreid op in. De nieuwste loot aan de stam, het *Programma Rijk aan Informatie*, wil hier meer samenhang in aanbrengen.

In de afgelopen tien tot vijftien jaar is er een grote hoeveelheid digitaal archief ontstaan, die zowel te veel als te weinig informatie bevat. Te veel omdat er niet uit vernietigd wordt en digitale informatie altijd weer teruggehaald kan worden, ook als dat niet meer mogelijk zou moeten zijn. En te weinig omdat informatie moeilijk in z'n context vindbaar is en het niet zeker is of de digitale dossiers volledig zijn en of de informatie authentiek en juist is. Dit is een hardnekkig probleem, dat bijvoorbeeld een rol heeft gespeeld bij de werkzaamheden van de onderzoeks- en enquêtecommissies van de Tweede Kamer naar de woningcorporaties en de ICT-projecten van de overheid.

Het is de hoogste tijd dat zorgdragers hun digitale archieven op orde krijgen en dat de hele keten van digitaal archiveren goed ingeregeld wordt. Anders zal het digitale archief van de Rijksoverheid exponentieel en onbeheersbaar toenemen. Met alle bijbehorende risico's zoals onvindbare en slecht toegankelijke informatie, van onvolledige en onbetrouwbare informatie en van het onbedoeld in de openbaarheid komen van gevoelige informatie.

Aanbevelingen

In eerdere rapporten heeft de Erfgoedinspectie al de aanbeveling gedaan om het begrip archiefbescheiden in de Archiefwet 1995 te verduidelijken en in lijn te brengen met de huidige digitale werkelijkheid. De aanbevelingen in dit rapport concentreren zich op de kwaliteit van de regelgeving en de sturing op de duurzame digitale toegankelijkheid van overheidsinformatie. De aanbevelingen zijn zowel gericht op de individuele zorgdragers als de verantwoordelijke ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Wonen en Rijksdienst.

Aanbevelingen aan de zorgdragers

- Versterk de regie op de digitale archieven en zorg er op korte termijn voor dat de digitale archieven in goede, geordende en duurzaam toegankelijke staat gebracht worden.

- Houdt bij de ontwikkeling en inrichting van systemen, waarin digitale archiefbescheiden worden opgeslagen en bewaard, rekening met de toekomstig digitale overbrenging.

- Maak duidelijk welke normen en instrumenten er in aanvulling op het bestaande instrumentarium nodig zijn voor het digitaal archiveren. Benut hiervoor de bestaande programma's en samenwerkingsverbanden.

Aanbevelingen aan de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Wonen en Rijksdienst

- Breng samenhang in de lopende programma's die betrekking hebben op duurzaam toegankelijke digitale overheidsinformatie en gebruik de uitkomsten en ervaringen uit eerdere programma's, zowel positieve als negatieve.

- Maak duidelijk wat de scope is van de generieke voorziening voor duurzame digitale toegankelijkheid. Maak daarbij duidelijk, welke organisaties er gebruik van kunnen maken, wat de voorwaarden zijn voor aansluiting en wat de kosten zijn. Laat als onderdeel van deze generieke voorziening een goede en gebruiksvriendelijke functionaliteit voor het zoeken en raadplegen van informatie ontwikkelen.

Aanbevelingen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- Stel vast op welke voorwaarden de zorgdrager de digitale archieven kan overbrengen naar het *e-Depot*. Deze voorwaarden moeten alle digitale archieven omvatten en niet alleen het digitale archief uit de document management systemen. Deze voorwaarden moeten voor alle zorgdragers gelden en tegelijkertijd rekening houden met de specifieke kenmerken van de digitale archieven van de verschillende organisaties.

- Pas, mede op basis van de ontwikkelde en in ontwikkeling zijnde kaders en instrumenten, de Archiefregeling aan zodat de bepalingen toepasbaar zijn op alle digitale archiefbescheiden.

- Onderzoek de mogelijkheden en consequenties van een virtueel digitaal depot, waar het digitale depot dat een zorgdrager zelf inricht voor de 'eigen' blijvend te bewaren archiefbescheiden, deel van kan uitmaken.


convoi
convoi

2

Duurzaam digitaal archiveren

Digitale archieven moeten, vaak voor een langere periode, duurzaam toegankelijk worden bewaard. Een deel van de digitale archieven komt zelfs voor 'eeuwige' bewaring in aanmerking. Gedurende die periode moeten digitale archiefbescheiden vindbaar zijn en moet het zeker zijn dat de informatie authentiek, volledig en juist is en blijft. Dit duurzaam bewaren van digitaal archiefmateriaal is complex en vergt specifieke technische en organisatorische maatregelen. Zo moeten organisaties weten wat ze aan digitale archieven beheren en duidelijk voor ogen hebben in welke digitale systemen zich archief bevindt. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre de digitale archieven van de Rijksoverheid duurzaam worden bewaard en wat de archiefvormers doen om de digitale archieven goed toegankelijk te maken en te houden.

Hoe staat het ervoor

Alle organisaties van de Rijksoverheid werken in meer of mindere mate digitaal. Het goed en duurzaam digitaal archiveren blijft hierbij achter. Deze bevinding komt naar voren uit de inspecties die de Erfgoedinspectie de afgelopen periode heeft uitgevoerd en uit de gegevens van de tweejaarlijkse monitor van de Erfgoedinspectie.[4] Er zijn nog maar weinig archiefvormers bij de Rijksoverheid die voldoen aan alle archiefwettelijke normen voor goed digitaal archiveren. De Erfgoedinspectie constateert dat een aantal factoren hiervoor bepalend is.

Digitale systemen zijn niet ingericht voor duurzame bewaring

Bij een belangrijk deel van de rijksoverheidsorganisaties zijn de systemen niet ingericht voor duurzame bewaring. De bedrijfssystemen, zoals in gebruik bij veel uitvoerende diensten en zbo's, zijn doorgaans ingericht vanuit de 'eigen' regelgeving en taken. De nadruk ligt daarbij op de authenticiteit, betrouwbaarheid en raadpleegbaarheid van gegevens. Andere archiefwettelijke eisen als vernietiging, langdurige bewaring en eventuele overbrenging worden in deze systemen vaak niet meegenomen. Ook de document management systemen zijn, ondanks het feit dat ze juist voor het beheer van digitale documenten zijn aangeschaft, niet altijd ingericht om digitaal archief duurzaam te bewaren.

Digitale archiefbescheiden vallen buiten de werking van het archiefsysteem

Overheidsorganisaties hebben onvoldoende zicht op de systemen, applicaties en databases waarin zich digitale archiefbescheiden bevinden. Zonder een dergelijk overzicht is goed digitaal archiefbeheer nauwelijks mogelijk. Toch ontbreekt het bij een aanzienlijk deel van de archiefvormers (41%) aan een dergelijk overzicht. Een deel van de digitale archiefbescheiden wordt niet als archief beschouwd en behandeld. Notoire voorbeelden zijn de persoonlijke - en centrale schijven en de e-mailomgeving die als opslagplaats voor digitale archiefbescheiden worden gebruikt. Maar ook gegevens in de eerder genoemde bedrijfssystemen of ondersteunende systemen (personeel, financieel) worden in de uitvoering niet altijd als digitale archiefbescheiden gezien. Dit digitale archief valt als gevolg daarvan buiten de werking van het archiefsysteem en dus buiten alle voorwaarden van het duurzaam digitaal bewaren. Bij acties om de zaak eens op te schonen kan digitaal archief op die manier onbedoeld verdwijnen.

[4] De monitor van de Erfgoedinspectie is een tweejaarlijks onderzoek onder alle zorgdragers naar de naleving van de Archiefwet 1995. Alle cijfers in dit rapport zijn afkomstig uit de monitor van de Erfgoedinspectie, tenzij anders vermeld.

Hybride archivering

Hoewel er op grote schaal is gedigitaliseerd, werken en archiveren de meeste organisaties hybride, met andere woorden zowel digitaal als op papier. Er wordt bijvoorbeeld een papieren back-up aangehouden of een deel van het proces blijft op papier gearchiveerd. Een indicatie hiervoor is dat nog maar 13% van de archiefvormers een officieel besluit tot vervanging (van papieren naar digitale archiefbescheiden) heeft genomen. In deze hybride situatie blijft het vaak onduidelijk wat het 'originele' archiefstuk is, de papieren versie of de digitale. Er wordt dubbel gearchiveerd en papieren en digitaal archief raken vermengd.

Metadata worden onvoldoende toegepast

Het niet uniform gebruiken van metadata is een van de voornaamste bottlenecks voor de uitwisselbaarheid van digitale informatie tussen de zorgdragers. Metadata zijn belangrijk bij het vaststellen van de context en authenticiteit van de digitale archiefbescheiden, zoals de samenhang tussen de verschillende digitale archiefbescheiden, de technische aard ervan of door wie en wanneer een document is opgemaakt. Daarom is in de Archiefregeling de verplichting opgenomen om een metadataschema op te stellen. In 2014 had 34% van de archiefvormers een metagegevensschema.[5] Het daadwerkelijk koppelen van de metadata aan de digitale archiefbescheiden doet 24% van de archiefvormers.
In het geval dat er metadata aan deze archiefbescheiden zijn gekoppeld, dan zijn er grote verschillen in de toepassing en de invulling van de metadatavelden. Alles bij elkaar bemoeilijkt dit het uitwisselen van informatie tussen de verschillende overheidsorganisaties, het splitsen en samenvoegen van digitaal archief bij reorganisaties en het overdragen en overbrengen van digitale archiefbescheiden naar een digitaal depot. Dit blijkt onder andere uit de tests die in het project *DWR-Archief* zijn uitgevoerd met het overdragen van digitaal archief naar de omgeving van het *e-Depot* en uit ervaringen die zijn opgedaan bij reorganisaties. Zo moesten bij de samenvoeging van de ministeries van LNV en EZ de inhoud van de bestaande document management systemen worden geconverteerd naar een nieuw *DMS*, ondanks dat beide systemen van hetzelfde softwareplatform gebruik maakten. Voornaamste probleem was het verschil in metadata en autorisaties.[6]

Bewaartermijnen worden niet gekoppeld

Het koppelen van de bewaartermijnen aan archiefbescheiden in digitale systemen gebeurt nog maar op beperkte schaal. Bij niet meer dan 29% van de organisaties gebeurt dit, ondanks dat 75% van de archiefvormers wel beschikt over, in een selectielijst vastgestelde, bewaartermijnen. Deze koppeling is belangrijk, want het maakt het mogelijk om digitale archiefbescheiden gedurende de vastgelegde periode goed in de systemen te bewaren als

5 Artikel 19 van de Archiefregeling.

6 Zie het rapport: De duurzame toegankelijkheid van de informatiehuishouding en het digitale archief van het kerndepartement van het Ministerie van Economische Zaken, Erfgoedinspectie 29 augustus 2013.

ook tijdig te vernietigen. Een van de oorzaken waarom het inbedden van bewaartermijnen in digitale systemen zo moeizaam van de grond komt is toe te schrijven aan de gebruikte methodiek van waardering en selectie. De selectielijsten die hiermee tot stand zijn gekomen, blijken niet goed te passen in een digitale omgeving.

Wat doen de zorgdragers

De verantwoordelijkheid voor een goed, geordend en duurzaam toegankelijk digitaal archief ligt bij de archiefvormende organisatie, in termen van de Archiefwet 1995, bij de zorgdrager. Een aantal zorgdragers neemt vanuit die verantwoordelijkheid maatregelen om digitaal te werken en te archiveren.

Duurzaam inrichten van de digitale systemen

Veel organisaties hebben een Document Management Systeem ingevoerd om digitaal te archiveren; begin 2014 gold dat voor 68% van de organisaties. Dit betekent niet automatisch dat er in dit *DMS* duurzaam toegankelijk wordt gearchiveerd. Sommige zorgdragers beheren de digitale archiefbescheiden consequent digitaal duurzaam in de eigen systemen. Andere organisaties voldoen aan een aantal normen en hebben programma's lopen om op termijn aan alle verplichtingen te kunnen voldoen en duurzaam digitaal te kunnen archiveren. Bij een organisatie als de Kamer van Koophandel is het *Handelsregister* digitaal duurzaam ingericht en zal een *DMS* worden ingevoerd voor de overige digitale archiefbescheiden. Andere voorbeelden zijn de RDW en het Kadaster, waar de primaire processystemen voldoen aan de kwaliteitseisen voor de eigen bedrijfsvoering, maar die nu ook duurzaam toegankelijk conform de Archiefwet gemaakt zullen moeten worden. Een aantal departementen heeft het voornemen de duurzame digitale toegankelijkheid te regelen door het digitale archief in bewaring te geven. Het Kadaster ziet een 'eigen' digitaal depot als een mogelijke optie.

Vervanging door digitale archiefbescheiden

Om hybride archivering en de daarbij behorende problemen zo veel mogelijk te voorkomen gaan organisaties over tot het vervangen van papieren door digitale archiefbescheiden. Deze vervanging geldt voor de papieren documenten die worden ontvangen en voor de geprinte en van een handtekening voorziene uitgaande documenten. Ook worden dossiers met terugwerkende kracht gescand en in het digitale archief opgenomen. Om te kunnen vervangen moet een organisatie een besluit tot vervanging nemen en publiceren (Archiefbesluit, artikel 6). Nog niet veel zorgdragers hebben een dergelijk besluit genomen, maar uit de inspecties blijkt dat het voornemen om dat te gaan doen, groot is.

Waar hebben zorgdragers nog vragen over

Uit de verschillende inspecties die de Erfgoedinspectie de afgelopen periode heeft uitgevoerd komt naar voren dat zorgdragers meer duidelijkheid willen over de samenhang tussen de geldende normen en regels, behoefte hebben aan concrete handvatten en duidelijkheid over de generieke voorzieningen die eventueel beschikbaar komen.

Normen, regels en instrumenten

De samenhang tussen de verschillende normen en regels voor duurzame digitale toegankelijkheid blijft voor de zorgdragers een vraagstuk, met daarbij vooral de vraag wat verplicht dan wel noodzakelijk is en wat alleen maar handig of goed. In het verlengde hiervan is er op uitvoeringsniveau een vraag naar verdere concretisering van de normen, bijvoorbeeld in de vorm van een handreiking of instrument. Deze vragen betreffen onder andere digitalisering, vervanging, metadata en waardering en selectie. Een voorbeeld om het voorafgaande te illustreren is het gebruik van metadata. Dit is om allerlei redenen, waaronder het waarborgen van de toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie, noodzakelijk. Het hebben van een metadataschema en het koppelen van metadata aan digitale archiefbescheiden zijn dan ook op grond van de Archiefregeling verplicht, in ieder geval voor de blijvend te bewaren archiefbescheiden. De Rijksoverheid vindt interoperabiliteit ook belangrijk, het zoeken en raadplegen moeten over de organisatiegrenzen heen mogelijk zijn. Om deze wensen en verplichtingen te faciliteren zijn een Richtlijn Metagegevens Rijksoverheid en een Toepassingsprofiel Metagegevens Rijksoverheid ontwikkeld. Deze zijn vastgesteld en in de Enterprise Architectuur Rijksoverheid opgenomen. Het gebruik en het toepassen van metadata blijkt voor veel zorgdragers nog een puzzel te zijn.

Voorwaarden voor toekomstige overbrenging van digitaal archief

Een aantal zorgdragers wil zich voorbereiden op de toekomstige overbrenging van blijvend te bewaren digitaal archief naar het *e-Depot* van het Nationaal Archief. Een specifieke vraag daarbij betreft de aansluitvoorwaarden op het *e-Depot* van het Nationaal Archief. Deze organisaties willen weten onder welke voorwaarden het digitale archief in de toekomst aan het Nationaal Archief voor overbrenging kan worden aangeboden. Dit geldt niet alleen voor de document management systemen maar ook voor digitaal archief uit bedrijfssystemen en databases.

In bewaring geven van digitaal archief

Bij een aantal organisaties is er de vraag of digitale duurzame toegankelijkheid kan worden uitbesteed aan een gespecialiseerd digitaal depot. Dit is een optie waar zowel departementen als gemeenten, provincies en waterschappen interesse in tonen. Er lopen verschillende projecten en pilots waarin dit wordt uitgetest.

Sturing en regie

Er lopen bij de Rijksoverheid veel programma's die gericht zijn op digitaal werken en digitaal archiveren. Het is niet altijd duidelijk voor welke zorgdragers deze programma's bedoeld zijn; voor de departementen, de departementen inclusief de diensten of voor alle zorgdragers. Ook is niet duidelijk wat de samenhang is tussen die programma's. Gevolg is dat zorgdragers niet goed weten wat zij zelf moeten doen op grond van de eigen verantwoordelijkheid en wat verwacht kan worden van de verantwoordelijke ministers van OCW en WenR.

Conclusies

Het duurzaam toegankelijk bewaren van digitale overheidsinformatie en archieven heeft te kampen met een aantal hardnekkige problemen. Deze zijn eerder door de Erfgoedinspectie geagendeerd, maar nog steeds actueel. Zo zijn digitale archieven opgeslagen in zeer uiteenlopende systemen, ook in systemen waar archief niet in hoort te zitten. Organisaties hebben onvoldoende zicht op deze systemen en de daarin opgeslagen digitale archieven. Maar ook het naleven van de bepalingen uit de Archiefregeling die specifiek zijn bedoeld voor het duurzaam bewaren van digitaal archief schiet tekort.

Aan de andere kant werkt een aantal zorgdragers aan de invoering van de normen voor duurzaam toegankelijk digitaal archiveren. De tot nu toe genomen maatregelen zijn echter niet voldoende om het risico dat digitale informatie na enige tijd niet vindbaar en niet meer beschikbaar is, te elimineren. Daarbij komt dat het voor de zorgdrager ook niet altijd duidelijk is aan welke verplichtingen moet worden voldaan en welke instrumenten en generieke voorzieningen kunnen worden verwacht. In de volgende hoofdstukken wordt hierop verder ingegaan.

3

Normen, regels en instrumenten

De archiefvormende organisatie is zelf verantwoordelijk voor de duurzame toegankelijkheid van het digitale archief, maar moet wel kunnen beschikken over duidelijke en toepasbare normen en eisen en over concrete instrumenten. Ook moet het duidelijk zijn wat de organisatie zelf moet doen en wat er op overkoepelend niveau wordt aangeboden en welke regel of norm verplicht of alleen maar aanbevelenswaardig is. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke regels, instrumenten en voorzieningen er op centraal niveau aanwezig zijn of ontwikkeld worden, of ze aan de vraag van de zorgdragers voldoen, wat de termijnen van afronding zijn en wat de stand van de invoering dan wel naleving is.

Om te beginnen

De Archiefregeling geeft gedetailleerde regels voor het duurzaam toegankelijk bewaren van digitaal archief. Deze betreffen verplichtingen zoals het hebben van een metagegevensschema, het gebruik van metadata, het toepassen van conversie, migratie en emulatie en eisen aan opslagformaten voor digitale archiefbescheiden. In de toelichting op de Archiefregeling wordt verwezen naar normen zoals de NEN 2082[7] en de NEN-ISO normen 15489[8] en 23081[9]. De bepalingen uit de Archiefregeling zijn echter alleen verplicht voor blijvend te bewaren digitale archiefbescheiden. Voorts ontbreken er bepalingen, zoals regels voor vernietiging van digitaal archief en normen voor archiefruimten en -bewaarplaatsen voor digitaal archief. Nog maar een beperkt aantal zorgdragers bij de Rijksoverheid voldoet aan alle bepalingen van de Archiefregeling voor het digitaal duurzaam archiveren. Aanvullend op de regeling zijn en worden er instrumenten, richtlijnen en specifieke normen ontwikkeld, onder andere in het programma *Archief 2020*, waarin archiefinstellingen en gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken. In dit programma worden instrumenten ontwikkeld waar ook de Rijksoverheid gebruik van kan maken, zoals de *Handreiking vervanging archiefbescheiden*.[10] In 2009 is een *Baseline informatiehuishouding Rijksoverheid* vastgesteld, waarin bestaande wetten, regels en normen op het gebied van digitaal informatiebeheer zijn samengebracht. Met het bijbehorende auditinstrument kan de kwaliteit van de digitale informatiehuishouding worden getoetst. De *Baseline* is echter zeer beperkt gebruikt en de verdere ontwikkeling is tot stilstand gekomen.[11]

Normenkader en kwaliteitseisen

Het Nationaal Archief ontwikkelt, als onderdeel van het programma *Digitale Taken Rijksoverheid* een *Normenkader Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie (DUTO)*.[12] De bedoeling is om in *DUTO* tot een samenhangend stelsel van kwaliteitseisen te komen, waarin alle regels, bepalingen en normen zijn samengebracht die nodig zijn om digitale informatie conform de Archiefwet te kunnen beheren. Bij het ontwerp van het normenkader is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande normen en eisen en het streven is het als bindend voorschrift voor het Rijk vast te leggen. Dit normenkader kan tegemoetkomen aan de vraag van de zorgdrager naar meer samenhang in en duidelijkheid over de verschillende regels, bepalingen en normen. Het moet echter wel duidelijk zijn wat dit normenkader toevoegt aan de al bestaande regels en normen.

[7] Eisen voor functionaliteit van informatie- en archiefmanagement in programmatuur.

[8] Informatie en documentatie – archiefbeheer.

[9] Standaard voor het beheren van metagegevens voor archiefbescheiden.

[10] Handreiking vervanging archiefbescheiden, versie 1.0, Archief 2020, februari 2014.

[11] De Baseline is vastgesteld in 2009, zie Kamerstuk 29 362 nr. 156, 7 juli 2009.

[12] In opdracht van de minister van OCW, brief aan de Tweede Kamer over digitalisering en archivering informatiehuishouding, 9 september 2013.

Digitale duurzaamheid in de architectuur

Voor de Rijksoverheid is de *Enterprise Architectuur Rijksdienst (EAR)* vastgesteld en is bepaald dat de Rijksdienst onder architectuur werkt en dat de *EAR* als kader fungeert voor ICT-projecten.[13] Om de archiefwettelijke eisen voor duurzame toegankelijkheid op te nemen in de informatiearchitectuur is er in 2012 een D*oelarchitectuur digitale duurzaamheid* ontwikkeld en opgenomen in de *EAR*. Daarnaast is er als onderdeel van de NORA (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur) een katern Digitale duurzaamheid in ontwikkeling. Uit de recent uitgevoerde inspecties blijkt dat de doelarchitectuur nog niet wordt gebruikt.

Waardering en selectie

Het waarderen van archieven is een belangrijke voorwaarde voor het in goede en toegankelijke staat kunnen houden van het digitale archief. Het maakt het mogelijk om aan archieven een bewaartermijn toe te kennen en om in archieven te selecteren. In mei 2015 is een nieuwe, voor de digitale omgeving geschikte methodiek voor waardering en selectie gepresenteerd.[14] De bestaande methode voldeed niet langer en bleek niet goed toepasbaar in de digitale context. Met drie instrumenten voor waardering (de risicoanalyse, de systeemanalyse en de periodieke hotspot-monitor) kan een afgewogen bewaartermijn worden vastgesteld. Door koppeling van deze bewaartermijn aan de digitale archieven kan het selectieproces aan het begin van de informatieketen worden ingericht; dit is een randvoorwaarde voor goed digitaal archiveren. De nieuwe methodiek staat vooralsnog alleen ter beschikking voor de departementen. Ingangsdatum voor de invoering van de methodiek is 1 januari 2016, waarna invoering plaats zal gaan vinden op het moment dat de noodzaak bestaat om een nieuwe selectielijst op te stellen of een bestaande selectielijst te actualiseren, bijvoorbeeld bij een reorganisatie. De afgelopen jaren hebben veel zorgdragers echter al een selectielijst opgesteld volgens de methode institutioneel onderzoek of, voor wat betreft de departementen, op basis van het *Generiek Waarderingsmodel Rijk*. De meeste zorgdragers beschikken dan ook over een up-to-date selectielijst.

[13] De Enterprise Architectuur Rijksdienst sluit aan op de NORA en is de opvolgen van MARIJ (Model Architectuur Rijksoverheid).

[14] Belangen in balans, Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd, versie 1.0, Nationaal Archief, mei 2015.

Conclusies

Het ontbreekt niet aan regels en normen voor duurzaam digitaal archiefbeheer, maar tot nu toe zijn deze onvoldoende bij de zorgdragers geïmplementeerd. Daarbij komt dat de Archiefregeling alleen van toepassing is op blijvend te bewaren digitale archiefbescheiden en bepalingen mist voor op termijn te vernietigen digitale archiefbescheiden en voor digitale depots.

Bij de zorgdragers is er een vraag naar verdere concretisering, naar het invullen van witte vlekken als selectie in de digitale context en digitale duurzaamheid in de informatiearchitectuur en naar samenhang tussen de verschillende regels en normen. Er is en wordt op centraal niveau veel ontwikkeld, maar uiteindelijk blijkt dit niet altijd goed aan te sluiten op de vraag van de zorgdrager, bijvoorbeeld de *Baseline Informatiehuishouding Rijk*. Op uitvoerend niveau is voor bepaalde onderwerpen eerder een concrete handreiking nodig. Een onderwerp dat zich hier goed voor leent en waar maximaal rendement zou worden behaald is het gebruik en toepassen van metadata in digitale archieven.

Het is opvallend dat duurzame digitale toegankelijkheid nog geen vast, en bij voorkeur verplicht, onderdeel is van de informatiearchitectuur. Dit zou er voor kunnen zorgen dat de eisen voor digitale duurzaamheid bij de aanschaf en inrichting van een ICT-systeem worden meegenomen. Dat is eenvoudiger en kostenbesparend ten opzichte van het achteraf duurzaam toegankelijk maken van het systeem.

De invoering van de nieuwe methodiek voor waardering en selectie moet geleidelijk vanaf 1 januari 2016 plaats gaan vinden. De zorgdragers hebben de afgelopen jaren veel geld en energie gestoken in het maken van een selectielijst volgens de bestaande methodieken. De belangrijkste vraag is of deze nieuwe methodiek door de zorgdragers ingevoerd kan en zal worden. Het zal in ieder geval lang duren voordat de waardering en selectie nieuwe stijl op grote schaal is ingevoerd. Pas dan zal duidelijk worden of de methodiek voor alle zorgdragers eenvoudig en goed toepasbaar is. De Erfgoedinspectie zal de invoering de komende jaren monitoren.

4

Het in bewaring geven van digitaal archief

Om het digitaal archief in duurzaam toegankelijke staat te brengen en te houden kan een zorgdrager besluiten digitaal archief tijdelijk in bewaring te geven bij een digitaal depot. Een aantal ministeries wil gebruik maken van een dergelijke voorziening. Het in bewaring geven van digitaal beleidsarchief in een digitaal depot is echter nog geen uitontwikkeld product. Dit hoofdstuk gaat in op de twee projecten waarin het uitplaatsen van digitaal archief wordt onderzocht, op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke voorziening voor duurzaam bewaren van digitaal archief en op de vraag of de twee digitale depots die bij de Rijksoverheid in gebruik zijn, geschikt zijn voor het tijdelijk duurzaam beheren van digitaal archief van de departementen.

Een generieke voorziening voor het duurzaam bewaren van digitaal archief

Op verschillende momenten is aangegeven en toegezegd dat er een generieke voorziening zal worden ontwikkeld voor het duurzaam beheren van digitaal archief; een voorziening waar alle organisaties van de Rijksoverheid op kunnen aansluiten.[15] Vooruitlopend hierop hebben de departementen afgezien van het duurzaam toegankelijk in richten van de eigen document management systemen. Deze generieke voorziening wordt ontwikkeld in het project *DWR-Archief*, dat als doel heeft "het realiseren van digitale duurzaamheid bij het Rijk".[16]
Kort samengevat gaat het om de aansluiting van het digitale archief van een zorgdrager op het *e-Depot* van het Nationaal Archief, waarbij zowel op termijn te vernietigen als over te brengen digitaal archief bij het *e-Depot* in bewaring wordt gegeven en daar digitaal duurzaam wordt beheerd. Vooralsnog is het project beperkt gebleven tot de pilots waarin een aantal departementen samenwerken met het Nationaal Archief, zie in het hoofdstuk hierna. Naar aanleiding van de ervaringen uit onder andere deze pilots heeft er begin 2015 een herijking van *DWR-Archief* plaats gevonden, wat heeft geresulteerd in een bijgestelde planning en scope.[17] De scope wordt op twee punten beperkt; tot de kerndepartementen en tot het opnemen van alleen de afgesloten digitale dossiers. Voor wat betreft dit laatste, wordt er nu een onderscheid gemaakt in het opnemen van de afgesloten digitale dossiers en het opnemen van de lopende digitale dossiers. Doel is nu dat eind 2015 het uitplaatsen van afgesloten digitale dossiers via *DWR-Archief* als een gemeenschappelijke dienst aan de departementen kan worden aangeboden.
De haalbaarheid van het opnemen van de lopende digitale dossiers in *DWR-Archief*, zoals de oorspronkelijke doelstelling was, zal nader worden onderzocht.

Het in bewaring geven van digitaal archief

Bij de Rijksoverheid zijn er verschillende projecten voor het in bewaring geven van digitale dossiers in een gespecialiseerd digitaal depot. Zo werkt een aantal ministeries en het Nationaal Archief in *DWR-Archief* samen om het in bewaring geven van digitaal archief te onderzoeken en te testen. Vijf departementen nemen actief deel aan dit project.[18] Het ministerie van V&J wil het digitale archief onderbrengen bij het *CDD+*, het digitale depot van de Justitiële Informatiedienst. De twee genoemde depots verschillen van karakter en zijn niet automatisch geschikt voor het opnemen en beheren van digitale beleidsdossiers. Het e-Depot van het Nationaal Archief is de digitale rijksarchiefbewaarplaats en doet nu voornamelijk dienst als depot voor de gedigitaliseerde collectie. Het *CDD+* is gericht op het

[15] Zie onder andere de Kamerbrief I-strategie Rijk, 15 november 2011, het Implementatieplan I-strategie Rijk 2012-2015 en de Kamerbrief van de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Kamerstuk 29362 nr. 226, 15 januari 2014.

[16] DWR-Archief, Project Initiation Documentation, 28 februari 2013.

[17] Herijking DWR-Archief, versie 1.0, 26 februari 2015.

[18] De ministeries van BZK, EZ, Financiën, OCW en SZW.

duurzaam bewaren van digitale dossiers uit de vreemdelingen- en strafrechtketen en is geen digitale archiefbewaarplaats in de zin van de Archiefwet. Voor wat betreft beide digitale depots heeft de Erfgoedinspectie onderzocht in hoeverre ze geschikt zijn voor in bewaring nemen van digitale beleidsdossiers. In de hoofdstukken hierna wordt verder ingegaan op de projecten waarin het in bewaring geven van digitale dossiers van respectievelijk de ministeries van BZK en V&J wordt onderzocht en getest.

Het in bewaring geven van het digitale archief van BZK bij het e-Depot

BZK werkt al tien jaar volledig digitaal en het document management systeem *Digidoc* bevat een grote hoeveelheid digitaal archief. BZK wil dit digitale archief in bewaring geven bij het *e-Depot* van het Nationaal Archief en neemt daartoe deel aan het project *DWR-Archief*.[19] Het *e-Depot* is primair bedoeld voor het duurzaam bewaren van digitaal archief met eeuwigheidswaarde en heeft als hoofdfuncties het binnenhalen (ingest) en conserveren (preserve) van digitaal archief en het beschikbaar stellen van informatie uit het digitale archief. In 2013 heeft een review op het *e-Depot* plaatsgevonden, waaruit onder andere naar voren is gekomen dat er nog een aantal verbeterpunten is alvorens digitaal archief uitgeplaatst kan worden en in het *e-Depot* in bewaring kan worden genomen.[20] Voor het in bewaring nemen van archief van de departementen in het *e-Depot* zijn andere functionaliteiten vereist. Zo moet er digitaal archief vernietigd kunnen worden, moet binnen het *e-Depot* de overbrenging plaats kunnen vinden en moeten de medewerkers van het departement in de digitale archieven kunnen zoeken en de dossiers kunnen raadplegen. Dit zijn in het *e-Depot* geen standaardvoorzieningen. Uitplaatsing van digitaal archief van BZK uit *Digidoc* via de Haagse Ring naar de omgeving van het *e-Depot* is inmiddels mogelijk. Er moet echter nog een aantal belangrijke vraagstukken worden opgelost, waaronder een integrale zoekfunctionaliteit. Deze is cruciaal voor het eenvoudig kunnen zoeken en raadplegen door de medewerkers van BZK in het uitgeplaatste digitale archief. Voor het eenvoudig kunnen zoeken en raadplegen door de medewerkers van BZK in het uitgeplaatste digitale archief. Er zijn wel verschillende plannen om een zoekfunctionaliteit te ontwikkelen, onder andere binnen het *Programma Rijk aan Informatie* en bij het *SSC-ICT*, alwaar de mogelijkheden van een koppeling van het Zoek en Vind platform naar *DWR-Archief* worden onderzocht.[21] Deze ontwikkelingen maken geen onderdeel uit van het project *DWR-Archief* en BZK zal zelf de zoekfunctionaliteit geïmplementeerd moeten hebben, alvorens kan worden begonnen met het uitplaatsen van de digitale dossiers naar het *e-Depot*.[22] Was de

[19] Zie het rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inspectie digitale archivering, BZK pilot DWR-archief, Erfgoedinspectie 2015.

[20] Digitale infrastructuur e-Depot, uitkomsten reviews op organisatie en infrastructuur, versie 1.0, 3 september 2014.

[21] Agentschap SSC-ICT Haaglanden.

[22] Herijking DWR-Archief, versie 1.0, 26 februari 2015.

planning dat BZK eind 2015 volledig van *DWR-Archief* gebruik zou kunnen maken, nu is de scope dat eind 2015 de afgesloten dossiers uitgeplaatst moeten kunnen worden van *Digidoc* naar het *e-Depot*.

Het in bewaring geven van digitaal archief van V&J bij het CDD+

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het voornemen om de digitale dossiers uit het document management systeem *DigiJust*, als een soort semi-statisch digitaal archief, onder te brengen bij het *Centraal Digitaal Depot* (*CDD+*) van de Justitiële Informatiedienst. Het *CDD+* functioneert al als digitaal depot voor de digitale persoonsdossiers van onder andere de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Justitiële Inrichting (DJI). Het *CDD+* is één van weinige digitale depots in Nederland waar ervaring is opgedaan met het grootschalig naar binnenhalen van digitaal archief. De Justitiële informatiedienst heeft in opdracht van het ministerie van V&J onderzocht of de aansluiting van *DigiJust* op het *CDD+* mogelijk is. In 2010 is een impactanalyse uitgevoerd, beperkt tot burgerbrieven en Kamervragen, en in 2013 vervolgens een vooronderzoek naar het aansluiten van *DigiJust* op het *CDD+*. De uitkomst van dit onderzoek is dat het mogelijk is het *CDD+* op termijn als duurzaam ‘semi-statisch archief’ te gaan gebruiken maar dat het bestuursdepartement eerst moet voldoen aan de aansluitvoorwaarden. Dit laatste heeft flinke aanpassingen aan *DigiJust* tot gevolg die V&J medio 2015 gerealiseerd wil hebben. Dan zal ook het document management systeem *DigiJust* zijn verbeterd en omgevormd tot een archiefsysteem met afgesloten dossiers.[23] V&J heeft vanuit haar kant de eis gesteld dat het *CDD+* een goede fulltext zoekfunctionaliteit biedt, zodat gebruikers de afgesloten beleidsdossiers eenvoudig uit het digitale archief kunnen opvragen. De Justitiële Informatiedienst kan aan deze behoefte voldoen maar de kosten die dit met zich meebrengt zijn dermate hoog dat tot op heden alle andere klanten hebben besloten van deze eis af te zien. Het oorspronkelijke doel van dit project, om alle digitale dossiers uit *DigiJust* na een bepaalde tijd over te dragen aan het *CDD+*, is losgelaten; alleen de afgesloten digitale dossiers zullen bij het *CDD+* voor bewaring worden overgedragen.

[23] Zie het rapport Ministerie van Veiligheid en Justitie, inspectie digitale archivering bij het bestuursdepartement, aansluiting DigiJust op het CDD-E-Depot, Erfgoedinspectie 2015.

Conclusies

Het is nog niet duidelijk wat het eindproduct van *DWR-Archief* zal zijn, of het als generieke voorziening ter beschikking zal worden gesteld, of er zowel afgesloten als lopende digitale dossiers in het *e-Depot* kunnen worden opgenomen en welke organisaties er gebruik van kunnen gaan maken en onder welke voorwaarden. De oorspronkelijke doelstelling, het realiseren van digitale duurzaamheid bij het Rijk, en de toezegging van de minister van OCW dat het eindproduct van het *DWR-Archief* als generieke voorziening voor alle departementen en rijksbreed kan functioneren, lijkt op korte termijn niet haalbaar. Dit is zorgelijk in het licht van doelstellingen als volledig digitaal werken bij het Rijk in 2015 en digitale dienstverlening door de overheid in 2017.

Uit de beide projecten, het in bewaring geven van de digitale dossiers van de ministeries van BZK en V&J bij respectievelijk het *e-Depot* van het Nationaal Archief en het *CDD+* van de Justitiële Informatiedienst, is duidelijk geworden dat het oorspronkelijke uitgangspunt van de departementen, om de duurzame toegankelijkheid van het digitale archief geheel te regelen door dit archief onder te brengen bij een gespecialiseerd digitaal depot, moet worden losgelaten. Vooralsnog zullen alleen afgesloten digitale dossiers in bewaring worden gegeven. Voor het ministerie van V&J geldt daarenboven dat het document management systeem *DigiJust* duurzaam toegankelijk moet worden ingericht, alvorens de digitale dossiers kunnen worden overgedragen. Voor wat betreft BZK is het nog niet duidelijk of dit ook voor *DigiDoc* zal gaan gelden.

Over de zoekfunctionaliteit, waarmee de medewerkers van de beide ministeries in het digitale depot gemakkelijk moeten kunnen zoeken en raadplegen, blijft onzekerheid bestaan. Dit is een punt van aandacht, want een goede voorziening voor het raadplegen en zoeken van informatie in de in bewaring gegeven digitale dossiers is een voorwaarde voor het welslagen van deze projecten.

Het is nog niet zeker in hoeverre het *e-Depot* daadwerkelijk zal kunnen worden ingezet voor het in bewaring nemen van uitgeplaatst digitaal archief. Het project is nog niet afgerond en er zijn openstaande vragen over de dienstverlening, bijvoorbeeld over welke digitale informatie aan het *e-Depot* kan worden aangeboden.

In het *CDD+* worden voornamelijk persoonsgerichte digitale dossiers opgenomen.
Er is nog geen ervaring met het in bewaring nemen van digitale beleidsdossiers, waarbij de medewerker van het ministerie van V&J moet kunnen zoeken en raadplegen in de uitgeplaatste dossiers. Het *CDD+* voldoet echter aan de belangrijkste normen die voor een *e-Depot* gelden op het gebied van organisatie, beheer en techniek. Het *CDD+* fungeert al acht jaar als basisvoorziening voor duurzame opslag van digitale archiefbescheiden binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie.



5

Overbrengen van digitaal archief

Belangrijk, maar onderbelicht aspect in het duurzaam digitaal archiveren is de overbrenging van blijvend te bewaren digitaal archief met bijzondere maatschappelijke-, cultuurhistorische- of wetenschappelijke waarde naar een digitale archiefbewaarplaats, de facto het *e-Depot* van het Nationaal Archief. Deze overbrenging houdt een verandering in van de juridische status van de archiefbescheiden; het zorgdragerschap gaat over van de archiefvormer naar het bestuur van de archiefinstelling die de archiefbewaarplaats beheert. Eenmaal overgebrachte archieven zijn, uitzonderingen daargelaten, openbaar. Dit hoofdstuk gaat in op een aantal vragen; hoe bereiden de archiefvormende organisaties zich voor op de toekomstige digitale overbrenging, zijn de archiefinstellingen klaar om digitaal archief te ontvangen en zijn de voorwaarden waarop de zorgdrager digitaal archief kan overbrengen naar het *e-Depot* aanwezig en bekend.

Welke voorbereidingen treffen de zorgdragers

Overbrenging van digitaal archief lijkt ver weg, de termijn van overbrenging is twintig jaar. De eerste document management systemen bevatten echter al meer dan twaalf jaar digitaal archief, waarvan een fors deel overgebracht zal moeten worden. Hetzelfde geldt voor digitale archieven die vanaf de jaren tachtig zijn ontstaan in bijvoorbeeld bedrijfssystemen. Een aantal zorgdragers (15%) bereidt zich voor op toekomstige overbrenging, maar de meeste organisaties maken zich hier nog niet druk over. De voorbereidingen betreffen het duurzaam toegankelijk bewaren van blijvend te bewaren archief in het document management systeem of oriënterende gesprekken met het Nationaal Archief over de overbrenging.

Overbrengen naar het e-Depot

Op het niveau van de Rijksoverheid beschikt het Nationaal Archief over een digitaal depot voor het bewaren van overgebrachte archieven. In dit *e-Depot* bevindt zich het gedigitaliseerde deel van de bestaande collectie van het Nationaal Archief. In de toekomst moet het *e-Depot* digitaal archief, zowel gedigitaliseerd als born digital, kunnen ontvangen. Uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van het *e-Depot* is de gemeenschappelijke digitale infrastructuur van het Nationaal Archief en de RHC's. Dit houdt in dat er één digitaal depot wordt ingericht, waar de verschillende instellingen een deel, een tenant, van in gebruik nemen. Op een enkele uitzondering na is er nog geen digitaal archief van de zorgdrager van het Rijk overgebracht naar het *e-Depot*. Er is dan ook nog weinig ervaring met het overbrengen van digitaal archief. In het project *DWR-Archief* (zie het vorige hoofdstuk) wordt in het verlengde van het in bewaring geven van digitaal archief ervaring opgedaan met digitale overbrenging. Bij het in bewaring geven is het digitale archief immers al in het digitale depot opgenomen en is overbrenging een administratief juridische handeling binnen dit systeem. De pilots binnen *DWR-Archief* beperken zich tot uitplaatsing vanuit een document management systeem, maar er is nu al digitaal archief van een hele andere orde dat overgebracht moet worden. Uit een recente inspectie bij het Ministerie van Defensie komt een aantal actuele voorbeelden naar voren van digitaal archiefmateriaal met een afwijkend formaat dat overbracht moet worden. Zo zijn daar de uit productie genomen database met gegevens van de F16, het integraal (gedurende 15 jaar) opgeslagen archief met e-mail berichten en de missiearchieven die integraal uit het missiegebied worden meegenomen. Uit de gesprekken tussen het ministerie en het Nationaal Archief bleek dat overbrenging naar het *e-Depot* van dergelijk digitaal archief niet

zinvol is omdat het materiaal niet bruikbaar beschikbaar kan worden gesteld.[25] Een ander voorbeeld betreft de miljoenen digitale objecten die bij het *CDD+* van de Justitiële Informatiedienst klaarliggen om te worden overgebracht. Aan de kant van het Nationaal Archief kunnen deze nog niet structureel worden opgenomen.

Aansluitvoorwaarden voor over te brengen archief

De zorgdragers die het eigen digitale archief duurzaam bewaren, willen nu al weten hoe dit archief in de toekomst moet worden aangeboden voor overbrenging naar het *e-Depot*. Met andere woorden, wat zijn de voorwaarden waarop het Nationaal Archief dit digitale archief in de toekomst zal opnemen. Als deze voorwaarden bekend zijn kunnen zorgdragers bij de inrichting van de systemen rekening houden met deze toekomstige overbrenging. Uit de inspecties komt naar voren dat dit voor de zorgdrager niet duidelijk is. In mei 2015 is als onderdeel van de *Producten- en dienstencatalogus* van het Nationaal Archief een draaiboek voor het aansluiten op het *e-Depot* gepubliceerd.[26] Dit draaiboek is gericht op de organisaties die de komende twee jaar van het *e-Depot* gebruik gaan maken, de Regionaal Historische Centra en de departementen. De aansluiting op het *e-Depot* is een dienst die het Nationaal Archief aanbiedt en in het Draaiboek wordt in detail aangegeven wat de twee partijen, zorgdrager en Nationaal Archief, moeten doen bij het verplaatsen van het digitale archief naar het *e-Depot*.

Een eigen digitaal depot, voorbeeld het Kadaster

Bij overbrenging in een digitale wereld is fysieke verplaatsing niet langer noodzakelijk, een verbinding kan volstaan om toegang tot de digitale informatie te verkrijgen. Een digitaal systeem van een zorgdrager kan functioneren als een digitaal depot. Als aan de archiefwettelijke bepalingen daartoe wordt voldaan kan het als archiefbewaarplaats worden aangewezen. Een voorbeeld van een organisatie die deze optie nastreeft is het Kadaster. De geografische, topografische en vastgoedgegevens, inclusief de daaraan verbonden rechten zijn blijvend te bewaren en dus over te brengen digitale archiefbescheiden. Momenteel verkent het Kadaster de mogelijkheid om zelf een digitaal depot in te richten en om, in overleg met het Nationaal Archief, als archiefbewaarplaats te worden aangewezen. In dit verband loopt er een proef om de digitale archiefbescheiden, die in principe overgebracht moeten worden en daarmee openbaar zijn geworden, vanuit de eigen systemen toegankelijk te maken voor externe gebruikers.[27] Een ander voorbeeld is het bewaren van beeld- en geluidsmateriaal van de Tweede Kamer, waar onderzocht wordt of Stichting Beeld en Geluid hiervoor als digitaal depot kan fungeren.[28]

[25] Zie het rapport: Ministerie van Defensie, de duurzame toegankelijkheid van de informatiehuishouding en het digitale archief, Erfgoedinspectie, mei 2014.

[26] Generiek Draaiboek Aansluiten e-Depot Nationaal Archief, mei 2015.

[27] Zie het rapport: Kadaster, de duurzame toegankelijkheid van de informatiehuishouding en het digitale archief, Erfgoedinspectie, oktober 2014.

[28] Pilot Instroom Tweede Kamer, eindrapport, versie 1.0, april 2014.

Overdracht en overbrenging bij andere overheden

Voor de volledigheid zij gemeld dat ook bij gemeenten en provincies projecten lopen waarin digitaal archief in bewaring wordt gegeven en waarbij ook de toekomstige overbrenging wordt onderzocht.[29] Deze zijn vergelijkbaar met het onderzoek dat in het project *DWR-Archief* op rijksniveau wordt uitgevoerd. Zo loopt er bij het Stadsarchief Amsterdam een project, waarin het digitale archief van Bouw- en Woningtoezicht in bewaring wordt gegeven in het digitaal depot. Bij de gemeente Haarlem is in een pilot de uitplaatsing van digitaal archief in het digitaal depot van het Noord-Hollands Archief onderzocht. Hiermee wil de gemeente het digitaal duurzaam bewaren van het archief uitbesteden in plaats van dit zelf te regelen door een record management applicatie in te richten. In feite wordt hier gebruik gemaakt van (een tenant) van het *e-Depot* van het Nationaal Archief. In de Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid wisselen de verschillende organisaties kennis uit over alle facetten van duurzame digitale archivering.

Conclusies

Het overbrengen van digitale archieven, zowel van born digital en gedigitaliseerde documenten, van e-mailberichten en databases is nog voor een belangrijk deel onbekend terrein. Toch worden nu digitale systemen ingericht en ingevoerd waaruit in de toekomst moet worden overgebracht. Het is noodzakelijk de specificaties voor digitale overbrenging in deze systemen al bij de inrichting mee te nemen.

Om dit te kunnen doen heeft de zorgdrager behoefte aan duidelijke en concrete voorwaarden voor aansluiting op het *e-Depot* van het Nationaal Archief, bijvoorbeeld over formaten, metadata en standaarden. Er is een draaiboek waarin staat wat de zorgdrager moet doen op het moment dat aansluiting op het *e-Depot*, maar dit zijn geen voorwaarden voor aansluiting waarop de zorgdrager kan anticiperen bij de inrichting van een digitaal systeem.

In tegenstelling tot de traditionele archiefbewaarplaats hoeft een digitaal depot niet gebonden te zijn aan een fysieke plaats. Er wordt nu nog sterk uitgegaan dat het *e-Depot* 'staat' bij het Nationaal Archief en daar ook wordt beheerd. Maar zorgdragers met blijvend te bewaren digitaal archief zouden ook zelf de functie van digitaal depot kunnen vervullen. Het Kadaster doet daar onderzoek naar. Het is hierbij belangrijk binnen de kaders van de Archiefwet 1995 goede afspraken te maken en vast te leggen.

[29] Zie voor voorbeelden het Onderzoek Functionaliteit e-depot Decentrale Overheden, versie 1.0, KING, 2 februari 2015

6

Sturing en regie

Duurzaam digitaal archiveren blijkt een taai en complex vraagstuk. Een vraagstuk dat vraagt om sturing en regie en om een onderliggende visie en beleid. Dit geldt zowel voor de zorgdrager, als voor de Rijksoverheid in z'n geheel. De verantwoordelijkheid voor de sturing en regie op het digitale archief ligt bij het bestuur van de zorgdrager. Op centraal niveau heeft de minister van OCW stelselverantwoordelijkheid voor de archieven van de overheid en heeft de minister van BZK verantwoordelijkheid voor de rijksbrede coördinatie op het gebied van de informatievoorziening. Het Nationaal Archief heeft als uitvoerende organisatie van OCW een belangrijke rol in de voorlichting en het verzorgen van het instrumentarium voor digitale archivering. In dit hoofdstuk komen sturing, regie, visie en beleid aan de orde, met onder andere de vraag in hoeverre de zorgdragers sturen en regie voeren op 'hun' digitale archivering en op de vraag of de centraal gevoerde regie doeltreffend is en voldoende aansluit op de problemen van de zorgdragers.

Sturing en regie bij de zorgdragers

Uit de verschillende inspecties die de Erfgoedinspectie de afgelopen periode heeft uitgevoerd blijkt dat zorgdragers de digitale archivering nog vaak beschouwen als een facilitaire aangelegenheid en niet als integraal onderdeel van het primair proces en de digitale informatiehuishouding. Digitaal archief wordt ook niet geassocieerd met bedrijfsinformatie, open data of hergebruik van data. De verantwoordelijkheid voor het digitale archief ligt formeel bij het bestuur van de zorgdrager, maar meestal is de feitelijke verantwoordelijkheid op een niveau belegd waarbij er geen verankering op bestuursniveau meer is. De 'status aparte' van het digitale archief komt ook naar voren in de visie of de plannen die de zorgdragers hebben voor het digitale archief. De meeste zorgdragers hebben een visie, beleid, een plan of project voor de digitale archivering. Maar deze zijn doorgaans niet gerelateerd aan de bedrijfsdoelstellingen of aan een visie op digitaal werken of digitale dienstverlening. Ook integrale regie op de digitale informatie ontbreekt meestal.

Sturing en regie door OCW en BZK

De Rijksoverheid digitaliseert in hoog tempo. In de verschillende programma's, visies en strategieën die deze digitalisering tot doel hebben, is doorgaans weinig expliciete aandacht voor de digitale archivering. De betrouwbaarheid van de digitale overheidsinformatie kan hierdoor in het geding kan komen. Om hier verbetering in aan te brengen hebben de verantwoordelijke ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vanaf 2005 specifieke programma's ingericht voor de digitale archivering. Het zijn zowel programma's die tot doel hebben de zorgdragers te ondersteunen bij de transitie naar volledig digitaal werken als programma's die de specifiek bedoeld zijn voor de digitale archieven.

Afgeronde programma's

Deze terugblik begint met de kabinetsvisie *Informatie op orde* die in 2006 de overgang van papier naar digitaal markeerde.[30] Belangrijke actielijnen uit het daaropvolgende programma waren onder andere een vereenvoudigde procedure voor de vervanging van papieren archiefbescheiden door een digitaal exemplaar, de aanpak van de papieren archiefachterstanden, de nieuwe aanpak voor selectie en een *Baseline informatiehuishouding Rijksoverheid*. In deze *Baseline* zijn vigerende wetten, bepalingen en normen samengebracht en in een bijbehorend toetsingsinstrument verder uitgewerkt. De *Baseline* zou onderdeel zijn van een stelsel van audit en control op de digitale informatiehuishouding. Veel van de actielijnen uit *Informatie op orde* zijn gerealiseerd, maar de *Baseline* is bij de Rijksoverheid al snel uit beeld verdwenen, zo ook het systeem van audits en control.

[30] Informatie op orde, kabinetsvisie op vindbare en toegankelijke overheidsinformatie. Kamerstuk 29.362, nr. 101, september 2006.

In 2011 heeft de minister van OCW een Archiefvisie het licht doen zien, gericht op "archiveren en de omgang met informatie in het digitale tijdperk".[31] In die tijd is het onderwerp 'digitale archivering' op ambtelijk niveau ondergebracht bij de subcommissie Generieke Informatievoorziening van de ICCIO, van waaruit in 2012 het programma DWR-documentdiensten is geïnitieerd.[32] Dit programma moest helpen om twee belangrijke doelen uit de I-strategie Rijk te realiseren, te weten de inrichting van één informatiehuishouding en de inrichting digitale archivering Rijk (DWR-Archief).[33] Het programma, met oorspronkelijk een looptijd tot eind 2016, is na krap een jaar van bestaan afgesloten, waarna alleen het onderdeel *DWR-Archief* is gecontinueerd (zie hoofdstuk 4). In 2014 is besloten ook de subcommissie Generieke Informatievoorziening op te heffen. De verschillende programma's hebben ontegenzeggelijk resultaten opgeleverd, maar hebben nog geen digitaal duurzame informatiehuishouding tot stand kunnen brengen.

Huidige programma's

Ook momenteel lopen er verschillende programma's die de digitaal duurzame informatiehuishouding, inclusief de digitale archivering moeten verwezenlijken; althans de zorgdrager in staat moeten stellen dit te verwezenlijken. Meest recent is het *Programma Rijk aan Informatie* dat is ingesteld mede naar aanleiding van de bevindingen uit het eindrapport van de *Tijdelijke commissie ICT.* Het Kabinet heeft in de reactie op dit rapport aangegeven dat het nog binnen deze kabinetsperiode (eind 2016) het digitaal documentbeheer op orde wil hebben.[34] Dit programma moet dit doel helpen verwezenlijken. De focus van het programma ligt op de zorgdragers, specifiek de ministeries en hun agentschappen en uitvoerende diensten. In de projectbrief[35] wordt geconstateerd dat er weinig samenhang is tussen de huidige initiatieven om de informatiehuishouding te verbeteren en dat het tot nu toe ontbrak aan een gezamenlijk eindbeeld. Het programma wordt door het SGO[36] als opdrachtgever aangestuurd. Tegelijkertijd loopt er het programma *Digitale Taken Rijk* (DTR) dat het Nationaal Archief uitvoert in opdracht van de Minister van OCW. Dit programma moet een gemeenschappelijke infrastructuur opleveren voor overgebrachte digitaal rijksarchief. Het richt zich op de rijksarchieven, Nationaal Archief en Regionaal Historische Centra. Uitzondering hierop is een van de vier projecten binnen dit programma, het Normenkader Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie (DUTO), dat gericht is op de zorgdrager. Het project DWR-Archief, dat wordt uitgevoerd door het Nationaal Archief in opdracht van de minister voor WenR, maakt geen onderdeel uit van dit programma maar heeft er wel veel raakvlakken mee. Einddoel van dit project is het realiseren van digitale duurzaamheid bij het Rijk.

31 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 30 juni 2011.
32 Interdepartementale Commissie Chief Information Officers, voorgezeten door de CIO-Rijk.
33 Respectievelijk de maatregelen M10 en M11 uit het Implementatieplan I-strategie Rijk 2012-2015.
34 Kabinetsreactie op het eindrapport van het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, 30 januari 2015.
35 Rijk aan Informatie, gezamenlijke informatiehuishouding Rijksdienst, programmaplan versie 1.0, 3 maart 2015.
36 Het SG-overleg.

Tot slot is er het programma Archief 2020 waarin de archiefsector en alle lagen van openbaar bestuur samenwerken om te komen tot duurzame toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie. Dit programma is primair gericht op de gemeentelijke en provinciale overheid en de waterschappen, maar organisaties van de Rijksoverheid kunnen gebruik maken van de producten die in het programma tot stand komen. Daarnaast zijn er programma's en producten waarin de duurzame digitale toegankelijkheid ook een rol speelt. Zo is er het al eerder genoemde katern Digitale duurzaamheid dat binnen de NORA wordt ontwikkeld en besteedt de Digicommissaris in het Digiprogramma 2015 aandacht aan duurzame toegankelijkheid. Zeer recent is er in het Programma Operatie Informatiebestel Rijk, ingericht naar aanleiding van de aanbevelingen van de tijdelijke commissie ICT-projecten, aandacht voor de digitale informatiehuishouding, waarin onder andere onderzoek zal worden gedaan naar de digitale archiefachterstanden.[37]

Conclusies

Het digitale archief staat nog te vaak los van het primaire proces en van ontwikkelingen als digitale dienstverlening. Bij de zorgdrager is de sturing op het digitale archief vaak onvoldoende en te laag in de organisatie belegd, vooral omdat bestuurders het digitale archief niet zien als integraal onderdeel van de informatiehuishouding. Het ontbreekt bij de meeste zorgdragers ook aan een geïntegreerde visie op het digitale archief en is er onvoldoende regie op de digitale informatie.

Op het niveau van de Rijksoverheid lopen er tal van programma's die direct of indirect betrekking hebben op de digitale overheid en duurzaam toegankelijke digitale overheidsinformatie. Er is echter weinig samenhang in deze programma's en is het niet altijd duidelijk wat de reikwijdte van deze programma's is. Bijvoorbeeld zijn ze bestemd voor alle zorgdragers van het Rijk, de hele overheid of alleen de departementen. De zelfstandige bestuursorganen, toch een grote en inhoudelijk belangrijke groep van zorgdragers, vallen altijd buiten de scope. Dit zal met het inwerkingtreden van de wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kunnen veranderen.[38]

[37] Naar grip op I, programmaplan Operatie Informatiebestel Rijk, programmalijn 7.

[38] Staatsblad jaargang 2014, 483, Wet van 26 november 2014 tot wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in verband met het aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksinfrastructuur en enkele technische aanpassingen

Bijlagen

Bijlage 1

Verantwoording inspectieonderzoek

De Erfgoedinspectie rapporteert jaarlijks over de effecten van de digitalisering op de archieven van de Rijksoverheid. Eind 2012 is het rapport Beperkt houdbaar? verschenen, met als belangrijkste conclusie dat het digitale geheugen van de Rijksoverheid niet op orde was. Begin 2014 werd het rapport Duurzaam duurt het langst, met de beleidsreactie[39] van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, aan de Tweede Kamer aangeboden. In dat rapport ligt de nadruk op de digitalisering en de digitaliseringsdoelstellingen bij de kerndepartementen. Belangrijkste conclusie was dat de departementen ver waren met het digitaliseren en het invoeren van digitaal documentbeheer, maar dat de goede, geordende en duurzaam toegankelijke staat van de digitale archiefbescheiden onvoldoende kon worden gewaarborgd.

Dit derde rapport gaat over de digitalisering en het digitale archief bij alle archiefvormers van de Rijksoverheid. Het rapport is gebaseerd op informatie uit inspecties die de Erfgoedinspectie de afgelopen jaren bij 38 archiefvormende organisaties[40] heeft uitgevoerd en op de inspectieonderzoeken naar het in bewaring geven van archief door de ministeries van BZK en VenJ bij respectievelijk het e-Depot en het Centraal Digitaal Depot van de Justitiële Informatiedienst. Deze informatie is aangevuld met gegevens uit de monitor 2013-14 van de Erfgoedinspectie[41]. In deze monitor zijn van 286 archiefvormende organisaties van de Rijksoverheid gegevens over de digitale archivering verzameld. Cijfers in dit rapport zijn afkomstig uit deze monitor, tenzij anders vermeld. Tijdens de inspecties is gesproken met ontwerpers, inrichters en eindgebruikers van digitale systemen, met informatiearchitecten en met informatieprofessionals. Daarnaast is bureauonderzoek gedaan aan de hand van relevante documenten als informatiearchitectuur, visie en beleids- en projectplannen, handleidingen en instructies. Aan de geïnspecteerde organisaties is gerapporteerd[42] over de staat van de digitalisering en de digitale archieven en over de mogelijke risico's die deze organisaties lopen in de transitie naar digitaal werken. Tot slot zijn er aanbevelingen gedaan om deze risico's te ondervangen.

De geïnspecteerde organisaties hebben in alle gevallen de gelegenheid gehad de bevindingen te valideren en een reactie te geven op de individuele rapportages. De conclusies en aanbevelingen in de individuele rapportages zijn volledig voor rekening van de Erfgoedinspectie.

[39] Kamerstuk 29 362, nr. 226.

[40] Zie bijlage 2, overzicht van in het programma duurzame digitale toegankelijkheid geïnspecteerde organisaties.

[41] De monitor van de Erfgoedinspectie is een tweejaarlijks onderzoek onder alle zorgdragers naar de naleving van de Archiefwet 1995.

[42] De individuele rapportages van deze inspecties zijn te vinden op de website van de Erfgoedinspectie.

Bijlage 2

In het programma digitale duurzame toegankelijkheid geïnspecteerde organisaties

Academisch Ziekenhuis Groningen
AIVD
Autoriteit Financiële Markten
Arrondissementsparket Assen
Bureau Architectenregister
CAK
Centraal Bureau voor de Statistiek
Centraal Justitieel Incassobureau
Centraal Planbureau
Centrum indicatiestelling zorg (CIZ)
CIBG
De Nederlandsche Bank
Dienst Regelingen [43]
Dienst Uitvoering Onderwijs
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Instituut Fysieke Veiligheid
Kadaster
Kamer van Koophandel
Koninklijk Meteorologisch Instituut
Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst

[43] Per 01-01-2014 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Defensie
Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Nationale ombudsman
Nederlandse Publieke Omroep
Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
Politieacademie
Pompestichting
Raad voor de kinderbescherming
RDW
Rijksgebouwendienst
Rijkswaterstaat Data-ICT-Dienst
Sociale Inlichtingen en opsporingsdienst
Staatsbosbeheer
Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst Tuinbouw (NAKTuinbouw)
Tweede Kamer der Staten-Generaal
UWV

Bijlage 3

Bronnen

- Archiefvisie, brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 30 juni 2011.
- Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling.
- Belangen in balans, Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd, versie 1.0, Nationaal Archief, mei 2015.
- Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de nieuwe selectieaanpak, Kamerstuk 29362 nr. 186, 22 december 2010.
- Digiprogramma, Bureau Digicommissaris, versie 1.0, januari 2015.
- Digitale infrastructuur e-Depot, uitkomsten reviews op organisatie en infrastructuur, versie 1.0, Nationaal Archief, 3 september 2014.
- Digitale taken rijksarchieven, masterplan voor het programma DTR, 22 november 2013.
- DWR-Archief, Project Initiation Documentation, 28 februari 2013.
- ED3, Eisen Duurzaam Digitaal Depot, toetsingskader voor lange termijnbeheer van blijvend te bewaren digitale informatie, versie 2.0, LOPAI, december 2012.
- Eindrapport Impactanalyse & Scenarioverkenning, PBLQ HEC 16 juli 2013.
- Eindrapport van het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, Kamerstuk 33326 nr. 5.
- Factsheet Aansluittraject CDD+, 17 april 2012.
- Gewaardeerd verleden, bouwstenen voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven, Commissie Waardering en Selectie, Nationaal Archief, september 2007.
- Generiek Draaiboek Aansluiten e-Depot Nationaal Archief, mei 2015.
- Handreiking vervanging archiefbescheiden, versie 1.0, Archief 2020, februari 2014.
- Herijking DWR-Archief, versie 1.0, Nationaal Archief 26 februari 2015.
- Het tekort van het teveel, advies erfgoedselectiebeleid deel I en II, Raad voor Cultuur, september 2005.
- Implementatieplan I-strategie Rijk 2012-2015, versie 1.0, 13 maart 2012.
- Informatie: grondstof met toekomstwaarde, Raad voor Cultuur en Raad voor openbaar bestuur, maart 2008.
- Informatieblad DWR-Archief, Nationaal Archief, mei 2014.
- Informatiehuishouding van het Rijk, rapport van de Algemene Rekenkamer, 22 januari 2010, Kamerstuk 32307 nr. 2.
- Initiële business case DWR-Archief, versie 1.0, 3 oktober 2011.
- Kamerbrief digitalisering en archivering informatiehuishouding, 9 september 2013.
- Kamerbrief I-strategie Rijk, 15 november 2011.

- Kamerbrief reactie op Verzameladvies III van de Raad voor Cultuur: Selectie een kwestie van waardering, 26 september 2013.
- Kamerbrief van de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Kamerstuk 29362 nr. 226, 15 januari 2014.
- Modernisering Informatiehuishouding, Digitaal Documentbeheer, Kamerstuk 29 362 nr. 156, 7 juli 2009.
- Modernisering Informatiehuishouding, Digitaal Documentbeheer, Kamerstuk 29 362 nr. 162, 16 maart 2010.
- Modernisering van de overheid, verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst hebben op 29 januari 2014 met Minister Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Kamerstuk 29 362 nr. 228, vastgesteld 1 april 2014.
- Naar grip op i, Programmaplan Informatiebestel Rijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Normenkader Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie (DUTO), versie 0.1, 13 maart 2015.
- Onderzoek Functionaliteit e-depot Decentrale Overheden, versie 1.0, KING, 2 februari 2015.
- Plan van aanpak DTR4: Normenkader duurzaam toegankelijke overheidsinformatie, versie 1.0. 25 april 2014.
- Rijk aan informatie, gezamenlijke informatiehuishouding Rijksdienst, programmaplan versie 1.0, 3 maart 2015
- Selectie, een kwestie van waardering, Verzameladvies 3, Raad voor Cultuur, 2009-2012, 25 april 2013.

Bijlage 4

Wettelijk kader

Uitgangspunt bij het inspectieonderzoek naar de duurzame digitale toegankelijkheid zijn de wettelijke bepalingen die zijn vastgelegd in de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling. Zijdelings zijn de verwante informatiewetten de Wet openbaar bestuur (WOB) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) betrokken. Ook is in voorkomende gevallen naar andere wetten en regelingen gekeken. Niet alle vragen en indicatoren die in het inspectieonderzoek (en de monitor) zijn gebruikt staan letterlijk in de archiefwetgeving. In de wet wordt niet gevraagd naar een informatiearchitectuur of een beleidsplan. Echter deze indicatoren worden gebruikt om inzicht te krijgen in hoeverre een zorgdrager aan het centrale beginsel in de Archiefwet 1995, de verplichting om de archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, voldoet.

In de Archiefwet 1995 is geregeld op welke wijze overheidsorganen met door hen opgemaakte of ontvangen informatie moeten omgaan. Centraal in deze wet staat de bepaling dat overheidsorganen, in de Archiefwet zorgdragers genoemd, archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat moeten brengen en bewaren[44].

Naleving van de archiefwetgeving zorgt ervoor dat er zorgvuldig en in evenwicht wordt omgegaan met de verschillende en soms tegenstrijdige belangen die met overheidsinformatie zijn gemoeid. Eén van die belangen is dat overheidsorganen verantwoording moeten kunnen afleggen over hun handelen en het gevoerde beleid, zowel tegenover de burger als tegenover controlerende instanties. Voorts draagt een zorgvuldig archiefbeheer bij aan een effectieve en efficiënte taakuitvoering van de overheid. Tot slot behoort een deel van de archiefbescheiden van de overheid tot ons cultureel erfgoed; dit zijn de archieven die na twintig jaar worden overgebracht naar een zogenaamde archiefbewaarplaats, waar ze blijvend openbaar toegankelijk zijn. In een digitale omgeving is dit niet anders dan in de vertrouwde situatie van papieren dossiers.

De Archiefwetgeving heeft nadrukkelijk betrekking op alle archiefbescheiden, zowel in papieren vorm als digitaal. De duurzame toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden is uitgewerkt in de artikelen 17 tot en met 26 van de Archiefregeling. Uit de zorgplicht die de Archiefwet voorschrijft vloeit een aantal belangrijke verplichtingen voort:

- Een overheidsorgaan is verplicht om voldoende deskundig personeel in dienst te hebben, zodat het digitale informatiebeheer conform de wettelijke en interne eisen kan plaatsvinden.

[44] Artikel 3 van de Archiefwet

- Er is een volledig overzicht vereist van de digitale archiefbescheiden die de organisatie beheert en de digitale archiefbescheiden moet voorzien zijn van metadata. Overzicht en metadata zorgen ervoor dat bekend is welke informatie wordt beheerd en dat de informatie volledig toegankelijk en raadpleegbaar is.
- Een overheidsorgaan is verplicht de digitale archiefbescheiden volgens de bewaartermijnen uit een vastgestelde selectielijst te bewaren en te vernietigen.
- Een overheidsorgaan is verplicht de blijvend te bewaren digitale archiefbescheiden na 20 jaar over te brengen aan een rijksarchiefbewaarplaats.
- Een overheidsorgaan moet ervoor zorgen dat de context en authenticiteit van de digitale archiefbescheiden altijd kan worden vastgesteld.

De organisaties die onder de werking van de Archiefwet 1995 en onder het toezicht van de Erfgoedinspectie vallen, zijn de departementen en daaronder vallende diensten, de Hoge Colleges van Staat, de organisaties van de rechterlijke macht, publiekrechtelijke bestuursorganen, privaatrechtelijke bestuursorganen voor wat betreft de openbaar gezag taak en de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In het totaal bijna 300 archiefvormende organisaties.

Zoals gezegd heeft een overheidsorgaan bij het beheren van informatie naast de Archiefwet ook te maken met andere wetten. De bekendste zijn de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wbp stelt voorwaarden aan het beheren van persoonsgegevens, de Wob geeft elke burger het recht om bij een overheidsorgaan informatie op te vragen. De Archiefwet speelt bij de naleving van beide informatiewetten een belangrijke rol. Zo kan een informatieverzoek op grond van de Wob alleen zorgvuldig afgehandeld worden als een overheidsorgaan de informatie goed op orde heeft. Ook kan de bescherming van persoonsgegevens niet worden gewaarborgd als een overheidsorgaan niet goed voor ogen heeft op welke plaatsen persoonsgegevens beheerd worden.

Colofon

Erfgoedinspectie
Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag
Tel: 070 412 40 12
Fax: 070 412 40 14
E: info@erfgoedinspectie.nl
www.erfgoedinspectie.nl

ISBN 978-90-821685-2-5

Oktober 2015